



И. И. Михеева

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ВЫСШИХ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

На сегодняшний день уровень нормативно-правового регулирования образовательных отношений в Российской Федерации свидетельствует о том, что правовое поле деятельности образовательных учреждений многообразно по содержанию, масштабно охвачены вниманием государства все образовательные уровни, но время и реалии современности выявляют немало пробелов и противоречий в образовательном законодательстве. Негосударственное высшее профессиональное образование, находясь в общероссийском правовом поле, несет бремя общих проблем системы образования. Вместе с тем специфика организационно-правовой формы негосударственных вузов порождает особые трудности в практике реализации образовательных задач. Это вопрос равноправия форм собственности на словах и на деле. Проблемы системы образования имеют много аспектов.

Одним из основных противоречивых моментов является несоответствие провозглашенной Президентом и Правительством страны приоритетности сферы образования и ее реального правового статуса.

На данный момент в России приняты *концептуальные* документы, определяющие основные принципы развития и обновления российского образования, что говорит об устойчивой тенденции *системного* развития российского образования. Президентом страны провозглашена, а Государственным советом и

Правительством России подтверждена *приоритетность сферы образования* в развитии российского государства. Эти декларативные положения закреплены в следующих документах.

✓ Закон РФ от 10.07.92 «Об образовании» и Федеральный закон РФ от 22.08.96 «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [1].

✓ Национальная доктрина образования (Постановление Правительства РФ от 4.10.2000 № 751) [2].

✓ Федеральная программа развития образования (Федеральный закон от 10.04.01 № 51) [3].

✓ Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года (распоряжение Правительства РФ от 29.12.01 № 1765-р) [4].

Подтверждением обновления законодательства об образовании стали вышедшие только за прошедшие два года (2001–2002) более 12 постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также изменения и дополнения в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», внесенные Законом от 25.06.02 № 71-ФЗ [5].

И наконец, на высшем уровне ведется работа над концепцией Образовательного кодекса Российской Федерации (на декабрь 2002 года запланирована подготовка общей части, структуры особенной части), который призван дать системное и комплексное регулирование образовательных отношений. Кодифи-



кация образовательного законодательства будет способствовать максимальному сокращению противоречий, обеспечит прямое действие всех норм. Ибо на сегодняшний день Правительство своими актами вынуждено восполнять пробелы федеральных законов, в том числе и нормы отсутствующих законов, принятие которых было прямо предусмотрено Законом РФ «Об образовании», Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Образно говоря, федеральные законы об образовании пока тонут в море подзаконных нормативно-правовых актов, принимаемых Правительством РФ и Министерством образования России.

На основании вышеуказанных документов распоряжением Правительства РФ Министерству образования России поручено организовать разработку комплекса мероприятий по реализации Концепции (приказ Минобразования РФ от 23.07.02 № 2866 «О новой редакции Плана действий Минобразования России на 2002–2004 годы по реализации Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года») [6], однако представление этого плана на утверждение Правительства РФ не предусмотрено.

Тем самым статус этого документа определен как *ведомственный*, что, безусловно, скажется на степени участия других федеральных и региональных органов государственной власти в его реализации, т. е. фактически снимает с них ответственность за реализацию Концепции.

Не утвержден также *План межведомственных мероприятий* по реализации Концепции, что уже сегодня имеет негативные последствия. В первую очередь речь идет о подготовке законопроектов, направленных на совершенствование налогового и бюджетного законодательства.

Таким образом, сопоставительный анализ вышеуказанных концептуальных документов показывает, что документы, принятые Правительством РФ по модернизации системы образования, не в полной мере соответствуют требованиям времени и интересам образовательных учреждений. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года *одобрена* распоряжением Правительства РФ от 29.12.01 № 1756-р, а *не утверждена* постановлением Правительства РФ, и по су-

ществу носит рекомендательный характер. И более того, в процессе принятия Концепции в документе произошли серьезные изменения, касающиеся тех положений и тезисов, которые прямо или косвенно связаны с увеличением финансирования и социальной поддержкой системы образования.

Далее необходимо обратить внимание на не вполне ясное положение образовательных учреждений по вопросам таких административно-правовых процедур, как лицензирование, аттестация и аккредитация, закрепленных Федеральным законом РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», который конкретизируется и дополняется нормативно-правовыми актами Правительства РФ и Минобразования России, основными из которых являются:

- ✓ Типовое положение об образовательном учреждении высшего профессионального образования (утверждено постановлением Правительства РФ от 5.04.01 № 264).

- ✓ Типовое положение о филиалах высших учебных заведений (утверждено приказом Минобразования РФ от 16.03.99 № 643).

- ✓ Положение о лицензировании образовательной деятельности (утверждено постановлением Правительства РФ от 18.10.2000 № 796 — ред. от 03.10.02).

- ✓ Приказ Минобразования РФ от 20.11.01 № 3751 «О повторном лицензировании филиалов высших учебных заведений, прошедших государственную аккредитацию».

- ✓ Приказ Минобразования РФ от 23.04.01 № 1800 «Об утверждении форм бланков лицензии на осуществление образовательной деятельности, приложений к ней и документов, представляемых на лицензионную экспертизу».

- ✓ Приказ Минобразования РФ от 13.04.01 № 1690 «Об утверждении порядка определения размера платы за проведение экспертизы и изготовление бланка лицензии на осуществление образовательной деятельности».

- ✓ Положение о государственной аккредитации высшего учебного заведения (утверждено постановлением Правительства РФ от 2.12.99 № 1323).

Процесс формирования новых подходов к лицензированию и аттестации вузов отражен в Планах действий Минобразования России на

2002–2004 годы по реализации Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года [7].

Вот некоторые основные интересные моменты:

— введение независимой от органов управления образованием государственно-общественной системы оценки качества образования; создание государственного и региональных аттестационных центров в субъектах РФ. Формирование единой государственно-общественной аттестационной службы, включая систему независимых от федеральных органов управления образованием центров аттестации и контроля качества (п. 2 раздела II);

— осуществление переаттестации образовательных программ в области экономики, права и менеджмента, переаттестации и, при необходимости, повторного лицензирования филиалов вузов (п. 8 раздела II).

Произошли существенные изменения в законодательстве по вопросам о порядке проверки образовательного учреждения.

В ноябре 1999 года Минобразования РФ, учтя практику и рекомендации образовательных учреждений, перешло на *комплексную проверку* образовательных учреждений: по комплексу показателей — лицензионных, аттестационных, аккредитационных. Основные моменты реформирования заключаются в том, что результаты работы комиссии обсуждаются на коллегии министерства, которое принимает итоговое решение. Оно включает в себя решение о лицензировании, аттестации, аккредитации образовательного учреждения сроком от 3 до 5 лет. Время экспертизы и расходы образовательного учреждения сократились примерно в три раза. Качество экспертизы возросло. Но вместе с тем возникли другие проблемы: ранее аккредитованные вузы имеют несоответствие в сроках лицензирования и аккредитации. Поэтому в целях уравнивания сроков действия лицензии, аттестации и аккредитации министерство устанавливает *повторное лицензирование* аккредитованных вузов на срок истечения действия аккредитации. Возникает проблема неэффективности подобного подхода, так как затраченные значительные средства на плановую комплексную проверку могли бы быть направлены на укрепление материально-технической базы вуза. Таким образом, для

любого аккредитованного вуза актуальной сегодня является проблема продления срока действия лицензии до истечения срока аккредитации с последующим прохождением комплексной проверки вуза. Но это требует разумного правового регулирования в рамках действующего правового поля.

И наконец, одной из ключевых проблем системы образования являются правовые коллизии в вопросах налогообложения образовательных учреждений. Это простая истина: от того, насколько правильно и экономически грамотно построена налоговая система, насколько оптимальна величина налогов, во многом зависит эффективность функционирования отдельных отраслей и экономики страны в целом. Государственные гарантии приоритетности образования, изложенные в п. 3 ст. 40 ФЗ «Об образовании», предусматривают освобождение образовательных учреждений от уплаты всех видов налогов, независимо от их организационно-правовых форм в части предпринимательской деятельности. А в пункте 4 этой статьи отмечено, что государство предусматривает специальную систему налоговых льгот в целях привлечения инвестиций в систему образования. Таким образом, оба пункта отвечают требованиям эффективной налоговой системы, и при такой редакции налоговая система в области образования оптимальна и выполняет все свои функции. Однако на деле, к сожалению, все не так. Налоговые органы, руководствуясь своим налоговым законодательством, заставляют образовательные учреждения платить практически все виды налогов, тем самым незаконно приравняв интеллектуальную деятельность в области образования к коммерческой деятельности пивного ларька. Такой подход искажает экономику образования, сдерживает формирование материально-технической базы российских вузов. Это особенно актуально для негосударственных вузов. Современный нормальный учебный процесс нельзя организовать без компьютеров и современной учебной литературы, что постоянно требует обновления. И в этой ситуации самофинансирование предполагает повышение стоимости обучения, что ограничено платежеспособностью населения. Поэтому освобождение от налогов — один из реальных путей решения проблемы.



Таким образом, установление налоговых льгот образовательным учреждениям, а также юридическим и физическим лицам, вкладывающим средства в развитие системы образования, является одним из основных направлений модернизации системы образования. Основная современная тенденция — систематизация льгот, в то время как ранее использовалась абстрактная формулировка — широкое использование льгот. План действий Минобразования России закрепляет в п. 5 раздел III новой редакции «Формирование эффективных экономических отношений в образовании. Расширение стимулов для образовательных учреждений, а также юридических и физических лиц, инвестирующих в образование и (или) оказывающих ему безвозмездную поддержку путем совершенствования налогового и бюджетного законодательства». Это предполагает законодательскую работу в области образования по внесению изменений и дополнений в Налоговый кодекс РФ.

Правовой нигилизм по отношению к законодательству об образовании, неисполнение норм федеральных законов об образовании в области льготного налогообложения вызваны сложившейся несогласованностью и противоречивостью нормативно-правовой базы в этой сфере.

Законы об образовании зачастую не рассматриваются как законы прямого действия, и с которыми можно не считаться, применяя другие законы.

Однако Конституционный суд РФ, в частности в определении от 05.11.99 № 182-О, еще

раз подтвердил правовую позицию, гласящую, что ни один федеральный закон в силу ст. 76 Конституции Российской Федерации не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой.

Да, на сегодняшний день законодательство об образовании в значительной мере противоречиво, несовершенно, конфликтует с Гражданским кодексом РФ. Сегодня интересы и сферу деятельности образовательных учреждений затрагивают нормы более пятидесяти действующих законов. Но в целом эти законодательные акты позволяют образовательным учреждениям, в том числе и негосударственным, осуществлять свои функции в едином правовом поле России. С принятием Кодекса завершится не только процесс формирования образовательного права как самостоятельной отрасли права, но и его повсеместное признание в этом качестве.

Примечания

1. См.: Официальные документы в образовании. 2000. № 14. С. 2–103.
2. См.: Официальные документы в образовании. 2000. № 21. С. 2–11.
3. См.: Российская газета. 2000. 13 апр. (№ 72) (без приложения); 15 апр. (№ 74; Федеральная программа до раздела II включительно); 18 апр. (№ 75; Федеральная программа до конца).
4. См.: Официальные документы в образовании. 2002. № 4. С. 3–31.
5. См.: Официальные документы в образовании. 2002. № 21. С. 40–45.
6. См.: Официальные документы в образовании. 2002. № 26. С. 3–48.
7. См.: 6.

